

公文書管理の現状と課題

「桜を見る会」招待者名簿が明らかにしたものの話」と考え、権利を主張しなければ、健全な民主主義（公文書管理法1条）は育たない。

弁護士 三宅 弘

内閣府は、2019年5月に、予め総理大臣主催「桜を見る会」の招待者名簿の保存期間を1年未満と定めたことをふまえて、開催から1か月足らずで廃棄した。この内閣府の姿勢は、公文書管理法の所管官庁として、公文書管理法を全く遵守していない。権力の持つ情報は民主主義の根幹を支える知的資源である。国民が今回の問題を「たかが名簿の話」と考え、権利を主張しなければ、健全な民主主義（公文書管理法1条）は育たない。

行政機関情報公開法の定義する「行政文書」と文書管理

情報公開法2条2項（1999年制定）は、「行政文書」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ）」であって、当該行政機関の職員が組織的に用いているものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」と規定している。その趣旨は、「文書の媒体の種類については、情報・通信システムの進展をも踏まえ、幅広くとらえる必要がある」と説明されている（情報公開法要綱案の考え方「以下「考え方」2（2）」）。

この規定のうち「作成段階では個人メモとしてつくられたものであっても、その後、業務上の必要性の観点から組織共用文書として保有される状態になれば、行政文書」であることを明らかにしている（第142回国会衆議院内閣委員会、会議録11号（平10・6・4）30頁）。

「経緯も含めた意思決定に至る過程」の保存義務を定めた公文書管理法

「集団的自衛権行使容認の閣議決定」に関する国会の閉会中審査に備えて作成されたが、不採用となった「全23問の国会答弁資料案」の電磁的記録の不開示決定（行政文書非該当の件）（情報公開・個人情報保護審査会答申平成29年647号）は、本件開示請求の時点における本件対象文書の行政文書該当性について、「当該調査の担当者のみがアクセスできる状態にあった」ことを前提として、

2009年制定の公文書管理法4条は、「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるように、処理に係る事実が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項そ

のとおりである。

- ①内閣法制局の集団的自衛権行使に関する「想定問答集」（2016、2）
- ②横田裕介法制局長官は集団的自衛権の行使を認めた閣議決定（2014、7）に関連して作成した「想定問答集」は行政文書ではないとして開示請求を拒否。
- ③陸自PKO派遣部隊の日報（2016、12）
- ④防衛省は当初、情報公開請求を受けた日報は、保存期間が1年未満のため廃棄したとし、不開示決定をしていた。
- ⑤財務省の森友学園との交渉記録（2016、9）
- ⑥近畿財務局が国有地を森友学園に8億円引きの格安価格で販売した。財務省は売買契約に関する学園側との交渉記録は保存期間1年未満の軽微な文書であり廃棄したと答弁。
- ⑦加計学園の獣医学部新設に関する文科省文書（2016、5）
- ⑧「総理のご意向」などと書かれた文科省の内部文書につき、当初政府は「怪文書」扱いしていたが、文科省の再度の調査の結果、文書が保存されていたことが判明。しかし、これに対応する内閣府の文書は不存在。

公文書管理上の問題4事例から行政文書管理ガイドラインの改正へ

以上の公文書管理上の問題に対し、公文書管理委員会（委員長：宇賀克也・東京大学大学院教授）における審議を経て、2017年12月に行政文書管理ガイドラインを改正し、これに基づき2018年3月末までにすべての府省庁において、行政文書管理規則を改正した。すべての府省庁で統一に規則改正がなされたことは、1989年の内閣制度の設立以降、初めての画期的なことであった。

必要となる行政文書については、原則として1年以上の保存期間を定めるものとする」という規定が新設された。

公文書管理法7条1項本文は、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間等を記載した「行政文書ファイル管理簿」の作成及び公表について規定している。ただし、同1項ただし書は、政令で定める期間未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、同管理簿の作成義務の対象外とし、これをうけて本法施行令12条により、保存期間が1年未満のものは、対象外としている。

しかし、さらに新設された(7)においては、(6)の①ないし⑦の文書も含めて、「11(1)の保存期間の設定においては、通常は1年未満の保存期間を設定する種類の行政文書であつても、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、1年以上の保存期間を設定するものとする」と規定された。この改正により、固有財産の売却処分にあたり、財務省近畿財務局が総理夫人や政治家のかかわりのある学校法人に対し大幅値引きをした売買契約を締結する交渉記録は1年以上の保存期間を設定されることとなる。

同ガイドライン第4・整理・3・保存期間、(5)11(1)の保存期間の設定及び保存期間表においては、「歴史公文書等に該当しないものであつても、行政が適正かつ効率的に運営され、国民に説明する責務が全うされるよう、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に

必要となる行政文書については、原則として1年以上の保存期間を定めるものとする」という規定が新設された。

「桜を見る会」招待者名簿の保存期間1年未満文書としての扱いの問題点

他の事項について、文書を作成しなければならない」と規定している。その趣旨は、作成から利用までの文書のライフサイクルのうち、第1段階である「作成」について法律上の義務を定めたものである。

作成義務を課されている主体は「行政機関の職員」であり、作成義務の対象となる客体は「文書」である。作成（あるいは取得）した結果として「行政文書」になるので、作成前の段階の義務を定めた本条では、客体を「行政文書」ではなく単に「文書」としている。

事例研究

森友学園問題等の4事例にみる意思形成過程の公文書廃棄

森友学園問題を含む公文書管理法の運用の最近の問題4事例は、以下

- (1)内閣府は、2018年に至り、一掃を見る会」招待者名簿の保存期間を1年未満とした。しかし、招待者の送付手渡しにかかる招待者名簿は②定型的な業務連絡には該当しない。また、⑦保存期間表に、保存期間1年未満と設定することが適当なものとして、業務単位で具体的に定めたが、一体誰が定めたのか。公文書管理法4条及び原則1年以上の保存期間を定めた趣旨に反する。また、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合には、通常は1年未満の保存期間を設定する行政文書の類型であっても、合理的な跡付けや検証に必要となるものは、1年以上の保存期間であることを要する。
- しかしその運用すらしていない。バックアップデータも、国会議員の資料要求時点で隠した。
- (2)内閣府は廃棄の理由を「大量の個人情報が含まれ、適正な管理が困難なため」と説明した。だが、2万人に満たない個人情報に役所では珍しくない。行政機関個人情報保護法に基づき保存があるべきである。
- 保存期間1年未満の行政文書の廃棄の運用が拡大解釈されるように、②の定型的・日常的な業務については、即時廃棄ということがあつても、⑦の業務単位で具体的に保存



みやけ・ひろし 弁護士。獨協大学特任教授。2018年まで公文書管理委員会委員を務める。元内閣府行政透明化検討チーム座長代理として2011年政府提出改正情報公開法案の立案に尽力。法律実務家として情報公開法、公文書管理法、個人情報保護法の立法や解釈運用に長年かかわる。東京第二弁護士会会長、日弁連副会長なども歴任。

期間を1年未満と設定した文書については、年度末まで保管し、廃棄時に、廃棄簿に記載し、その廃棄簿は5年保存とした（行政文書管理ガイドライン、別表第2保存期間満了時の措置の判断指針①、②中の22の「移管・廃棄簿」（公文書管理研究会「実務担当者のための逐条解説公文書管理法・施行令」「ぎょうせい」、2019年）328頁、2017年11月8日第58回公文書管理委員会議事録22頁の井上（由）委員の発言等参照。

行政文書管理ガイドライン第7-21(3)においても、文書管理者は、保存期間を1年未満とする行政文書ファイル等であっても、なお、1年以上の保存期間とすべき文書に該当しないかを確認した上で、廃棄するものとすると規定した（上記「逐条解説」294頁、内閣府本府行政文書管理規則23条4項）。

桜を見る会招待者名簿は、1年未満保存文書としても、4半期くらいの一定期間保存し、当該期間終了後速やかに一括して公表するものとする旨規定しているが、内閣府は、すべて用済み後即時廃棄としている。しかし、仮に1年未満保存文書と解しても、一定期間保存し、その期間

中は行政機関個人情報保護法に基づき適正に保存管理するものであって、個人情報であることを理由とする即時廃棄は不可である。

(3)廃棄されたのは共産党議員の資料要求があった直後だった。この時点でバックアップデータが残っていたのに、内閣府は行政文書ではないとして提供しなかった。一般の職員が使用できず「組織共用性」がないとの説明は、法の解釈をねじ曲けている。当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用または保存されている状態のものに他ならない（総務省「詳解情報公開法」24頁）。

前記の情報公開・個人情報保護審査会答申例によれば、紙の文書は実際に廃棄し、電子データについては、廃棄すべきものとして「古いデータ」という名称の共有フォルダに入れたものでも、組織共用行政文書とされている。

行政文書管理ガイドライン中の「行政文書ファイル保存要領」の記載例によれば、「電子文書は、情報セキュリティポリシーの規定に従い、必要に応じ、電子署名の付与を行うとともに、バックアップを保有する」という例文が摘示されており（上記「逐条解説」288頁）、各府省庁の

行政文書ファイル保存要領が作成されているのであろうが、バックアップもまた電子文書の一態様であることが前提となっている。

このことは、電子データを所管する内閣府が親サーバーにデータを一元管理するシンクライアント方式によるバックアップデータ保管の場合には、より一層重要である。加計学園問題の際の各所の共有サーバーの場合と異なり、親サーバーにおいて電子データが消失したときには、バックアップを即座に行わない限り行政文書が再現できないという問題を生じさせるからである。

(4)「桜を見る会」については、各府省庁の文書管理体制を監視する公文書監察室が内閣府に設けられているが、歯止めにならなかった。抜け道だらけの危機的な状況である。専門家でつくる公文書管理委員会の権限を強めるか、独立した「公文書管理庁」のような新組織をつくる必要がある。

2019年4月23日の公文書管理委員会に出した内閣府公文書監察室の「行政文書の管理に係る取組の実態把握調査・調査報告書」に「保存期間を1年未満とすることについて十分な検討が必要なもの」というところから、さらなる具体化が必要なも

のとして「式典の招待状」などが入っている。招待者名簿は、招待状の元になるもので検証に必要だから、保存期間は1年以上にしなければならぬ。

ところが、内閣府はこの報告書を無視して、宮本議員がこの問題で資料要求した5月9日にシュレッダーにかけて廃棄した。その報告書を内閣官房、内閣官房長官官位は公文書廃棄の最終同意権限を有する内閣総理大臣（公文書管理法8条2項）が踏みじったとすると、極めて問題である。

(5)情報公開法改正（特に裁判所でのインカメラ審理（弁論期日外行政文書証拠調手続・裁判官だけが情報公開請求文書を裁判官室「ロイヤルカメラ」で見える手続）や情報公開制度全般を見直す「情報公開審議会」の設置、さらに国会議員の資料要求を含み重要又は異例な取扱いをした文書については用済み後廃棄を認めないこととする公文書管理法改正を対立軸の一つとした政権構想を国民に提示することも大切である。

日弁連は、2009年4月24日「公文書管理法の修正と情報公開法の改正を求める意見書」において、「公文書管理庁」の設置を求めている。